

FEDERALISMO DE COOPERAÇÃO: O EXCESSO DE ATRIBUIÇÕES ÀS GESTÕES MUNICIPAIS

COOPERATIVE FEDERALISM: THE EXCESS OF ALLOCATIONS TO LOCAL ADMINISTRATIONS

ARTUR MAGNO E SILVA GUERRA ¹
PAULA RESENDE NEVES ²

RESUMO: O presente estudo aborda o expressivo número de Municípios de pequeno porte no Brasil, bem como a relevância dos repasses municipais, com foco nos Municípios de menor porte, em especial os com até 10 mil habitantes. Nessa tarefa, analisa-se o modelo federativo adotado pelo Brasil, a influência do Fundo de Participação dos Municípios na receita desses entes, os critérios atuais adotados para a distribuição desse fundo, que beneficia, de maneira desequilibrada, aos grandes Municípios. São verificados os excessivos encargos para os prefeitos no atual cenário, em desacordo com a receita que lhes são destinadas, de onde se parte para um estudo no intuito de compreender a autonomia que lhes é concedida e os limites de sua sustentabilidade. A investigação desenvolvida está relacionada com aspectos práticos do campo do Direito Constitucional e Direito Municipal. Assim, aprofunda-se no tema que é de suma relevância para compreender a realidade atual vivenciada por esses Municípios, o papel desses entes no desenvolvimento local, e principalmente em uma possível solução para alguns problemas com a aplicação do federalismo de cooperação para que os Municípios consigam trazer à sociedade local a qualidade de vida almejada. Importa destacar que o artigo resulta de pesquisa fomentada pela FAPEMIG, após rigoroso processo seletivo.

Palavras-chave: Municípios; federalismo; sustentabilidade; pacto federativo; repasses; desenvolvimento local.

ABSTRACT: This article address the relevance at the municipal onlendings, focusing on smaller municipalities, especially those with up to 10 thousand inhabitants. In this task, it analyzes the influence of the Participation Fund of the Municipalities in revenues of these entities, the criteria 2adopted for the distribution of this capital, which benefits, in an unbalanced manner, the large municipalities. It is a fact that mayors have excessive burdens, at odds with the recipe intended for them, from where it goes to a detailed study of Brazilian municipalities, in order to understand the autonomy granted to them and the limits of their sustainability. The investigation conducted is related to practical aspects of the Constitutional Law and Municipal Law Field. Thus deepens the theme that is of paramount importance to understand the current reality experienced by these municipalities, the role of these entities in a local development, And especially in a possible solution to some problems with the application of Cooperative federalism so that the municipalities can bring to the local community the desired quality of life.

Keywords: Federalism; sustainability; federative pact; municipal transfers; development of cities.

1 Doutor em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Especialista em Direito Público Municipal pela F.E.S. do Ministério Público de Minas Gerais. Professor de Direito Constitucional e Direito Eleitoral da Escola de Direito do Centro Universitário Newton Paiva e da Faculdade Milton Campos. Professor de Cursos de Pós-Graduação e Cursos Preparatórios para Concursos das carreiras jurídicas. Advogado.

2 Bacharelanda da Faculdade de Direito Milton Campos. Bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa (FAPEMIG) no projeto: “Com o pires na mão: A influência do Fundo de Participação dos Municípios nas pequenas cidades brasileiras”, sob orientação do Professor Doutor Arthur Magno e Silva Guerra.

1. INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro é formado por uma composição federativa de 26 Estados membros, o Distrito Federal, a União e 5.570 Municípios. Desses, chama a atenção o fato de que 2.459, possuem população de até 10.000 (dez mil) habitantes.

Para que se tenha ideia, em Minas Gerais, são 478 (quatrocentos e setenta e oito) com a população de até 10 mil habitantes, num total de 853 (oitocentos e cinquenta e três) Municípios. Logo, é notório que o Brasil é formado por diversos Municípios com baixo índice populacional.

As principais fontes de receita municipal são o ISS, IPTU, ITBI (tributos próprios) e os repasses decorrentes de impostos dos outros entes federados, como ICMS, IPVA (do Estado) e o FPM (da União).

Tratando dos Municípios com até 10 mil habitantes, a maior fonte de receita é, sem dúvida, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo esse fator, um indicador do quanto o ente é pobre e carente de outras fontes de receita.

De maneira geral, os tributos são repassados de forma “injusta” a todos os Municípios, já que a União detém uma alta concentração do “bolo” nacional e, conforme a repartição de competências administrativas, os Municípios acabam sendo demandados por imediatas e prementes necessidades e serviços públicos.

O presente estudo insere-se numa vertente metodológica jurídico-teórica, vez que a investigação que se desenvolve está relacionada com aspectos práticos do campo do Direito Constitucional e Direito Municipal.

A pesquisa está conectada aos princípios que norteiam o Direito Constitucional, acentuando os aspectos conceituais, ideológicos e doutrinários da interpretação e fundamentação dessa repartição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A pesquisa desenvolve-se orientada pelo método de abordagem dialético, pelo qual se busca penetrar no fenômeno investigado, para explorar suas contradições e analisar as consequências que se projetam imediatamente sobre a realidade hodierna de justiça, existentes nos critérios de distribuição dos recursos federativos.

São utilizados dois procedimentos de investigação: o jurídico-compreensivo, a fim de promover a decomposição do problema do adequado enquadramento, delimitação e efeitos da autonomia municipal, frente à dependência dos recursos do FPM; e o comparativo, para verificar a influência do fundo nos Municípios com população de até 10.000 habitantes.

A exposição da temática aborda pontos cruciais, dentre os quais é possível destacar: a Federação brasileira, as competências municipais, o modelo de partição de receitas vinculadas, a arrecadação municipal, o princípio de subsidiariedade, entre outros.

Na primeira parte é analisado o atual modelo federativo brasileiro, bem como o de repartição de competências, entre os entes da federação que, embora apreciada vem gerando distorções, principalmente quando se trata das gestões municipais.

Num segundo momento, é analisado o atual cenário nacional, demonstrando as distorções nos valores das arrecadações, os critérios utilizados para a partição do FPM, entre os entes e o impacto na receita dos Municípios de acordo com a população.

Será abordada, também, a necessidade, cada vez mais premente, de uma revisão do modelo de repartição, não apenas em relação às composições de renda, como das atribuições excessivas, sem a correspondente e devida receita.

Conclui-se apontando soluções alternativas, para sanar a desigualdade na repartição tributária, bem como entre os próprios Municípios brasileiros, vez que constatada a inadequação do atual esquema recompositório de distribuição de repasses, aos entes federativos primários com pequenas populações.

2. MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

O Brasil adotou o federalismo³, como característica da sua organização político administrativa, desde a Constituição de 1891. De lá para cá, diversos modelos e estruturas foram sendo elaborados, de modo a possibilitar o alcance mesmo de suas finalidades precípuas. Ribeiro (2010, p.383) leciona:

Não é demasiado lembrar que “federação” (do latim “*foedus*”, “*foederis*” com significado de aliança, ajuste, pacto, convenção), é forma democrática da convenção do poder pelo próprio poder, através da composição de forças equilibradas, é dizer, do equilíbrio do poder entre o ente central e os periféricos a equação correta desde equilíbrio é uma preocupação mundial, pois o que se espera do federalismo é que seja uma garantia de liberdade e de eficiência que pressupõe o antes referido equilíbrio.

O modelo de repartição de competências, constitucionalmente, estatuído prevê que cada ente federado tenha um conjunto de tarefas (de naturezas legislativa, administrativa e tributária), num sistema vertical e horizontal de distribuição. Segundo Almeida (2005, p.74), ao descrever o modelo adotado, com foco nas atribuições legislativas:

Estruturou-se, com efeito, um sistema complexo em que convivem competências privativas, repartidas horizontalmente, com competências concorrentes, repartidas verticalmente, abrindo-se espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação.

Ademais, Alarcón (2014, p. 278) lembra que:

Atenta-se para o fato de que a distribuição de competências não se limita ao plano de legislar, mas também ao de executar serviços e ao da aferição de rendas. A distribuição administrativa que implica que a unidade federadas [sic!] se sujeite a princípios estabelecidos pela Constituição, procura facilitar a gestão e o acesso das pessoas ao conjunto de prestação estatais. A aferição de rendas é essencial para poder garantir a própria autonomia dos entes federativos, por via da arrecadação ou pelo repasse de verbas, e é também a fonte que permite a cada ente executar serviços.

No que tange, especificamente, às competências materiais, pode-se dizer que, inicialmente, o modelo federativo pátrio geral destina um rol de competências para a União, outro rol para os Municípios, restando aos Estados, além de algumas tarefas não-sistematizadas no texto, tudo aquilo que não lhe seja vedado, por já ser atribuição dos demais entes.⁴

Nessas competências administrativas, em especial, a tarefa de convivência se torna mais árdua ainda, a partir do momento em que a Constituição prevê a possibilidade de coexistência de atuações, nas chamadas “competências comuns”. Previstas no art. 23 do texto, tratam-se de tarefas “cujo cumprimento a todos deve incumbir”. E é exatamente por isso que estão sempre relacionadas “à defesa de valores que, sem o concurso da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o constituinte entendeu que não poderiam ser adequadamente preservados” (ALMEIDA, 2005, p. 75).

Nessa composição, é possível extrair pontos extremamente positivos, já que, com abrangên-

3 “A Constituição de 1988 adotou o modelo federal de Estado e como se estava em um período de queda do Estado social como aconteceu na Europa, mesmo assim, influenciados pelo ganho, econômico e social, proporcionado aos países centrais, os Constituintes optaram por este modelo a ser seguido. Um Estado federal e social, o que implica em uma cooperação por partes dos entes para se atingir os objetivos da Constituição, tal qual estabelecidos, respectivamente, no art. 23, parágrafo único e art. 3º da Carta de República. (PALÁCIOS, 2015, p. 341).

4 Nesse sentido, não se pode esquecer que o Distrito Federal desempenha o somatório das competências dos Estados e Municípios.

cia territorial extremamente grande e diversidade regional e social declaradas, o Brasil depende de uma proximidade do Poder estatal, de sua população, exigindo respostas imediatas às questões cotidianas e ao planejamento do seu desenvolvimento.

A federação brasileira é caracterizada por uma profunda desigualdade entre as regiões, o que provoca implicações econômicas, sociais e políticas. A redução das desigualdades regionais é essencial à sociedade e ao Estado, [...], pois ao se adotar o federalismo, com entes autônomos e representativos de uma regionalidade, a discussão sobre os conflitos que nele se inserem devem ser realizados entre iguais – entes com capacidade econômica e social. (PALÁCIOS, 2015, p. 340)

Entretanto, como se verifica no presente estudo, embora a estruturação do modelo seja bastante apreciada, o funcionamento cotidiano vem gerando distorções, capazes de conduzir a severas críticas, no que tange à realização de gestões, especialmente, municipais. Ponto crucial dessa tratativa diz respeito às transferências constitucionais, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios (respectivamente FPE e FPM), ou seja, instrumentos que, teoricamente, servem para viabilizar o alcance da eficiência e igualdade almejadas pela federação. Porém, essas transferências têm um modelo tal que, nos moldes do atual contexto brasileiro merece ser repensado.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A autonomia federativa é característica festejada pelo constitucionalismo pátrio, em especial, se comparada a federação nacional, com outras no Direito Internacional. Mas, desde suas origens⁵ voltadas a movimentos revolucionários de descentralização, é possível perceber que, no Brasil, os Municípios lutaram e ainda peleiam em busca dessa sustentabilidade.

Durante o período histórico da dominação portuguesa, o federalismo decorreu a partir de uma criação social que correspondia às aspirações descentralizadoras, a exemplo da Guerra dos Farrapos, Revolução Praieira, Confederação do Equador, entre outras. A sufocante asfixia administrativa portuguesa passou a ser um perigo à própria unidade nacional. Em razão disso, o Império deu origem aos Atos Adicionais que outorgava autonomia a certas coletividades integrantes do governo, como os Conselhos-Gerais, entre outras. Foi com essa estrutura que as províncias viveram durante a longa existência dos dois reinados, até a Revolução de 1889, transformando-as em Estados Membros. (SILVA, 2006).

Nesse cenário, com o advento da Constituição de 1988, é comum a colocação de que os Municípios brasileiros possuem uma autonomia diferenciada, dadas as suas capacidades próprias de organização, governo e administração⁶.

A partir da Constituição de 1988, esses entes primários passaram a ser considerados autônomos na federação, alcançando um grau de atribuições próprias, festejadamente, tido como não encontrado em outros países mundo afora. A sua inclusão como autênticos entes da federação, com tamanho grau de autonomia, pode mesmo ser entendida como uma inovação que, de tão significativa, acabou mal compreendida por abalizados doutrinadores⁷. Ainda assim, dessa mesma corrente de pensadores, é possível extrair o entendimento:

5 Sobre a história dos Municípios e sua representação política, ver Leal (2012), em especial o capítulo Atribuições Municipais.

6 Cf. a respeito: Moraes (2013).

7 É o caso de José Nilo de Castro que, em 1999 ainda chegou a dizer: “Tem-se dito e escrito, aqui quanto alhures, que o Município brasileiro é ente federativo, é unidade federada, tal o relevo e a ênfase que se lhe emprestam e comunicam por boa parte da doutrina nacional, após a Carta de 1946, sobretudo. Não nos é, porém, apropriável esse entendimento. (CASTRO, 1999, p. 53)

Efetivamente, ressalta-se que, ao configurar-se no plano da Federação brasileira, com todas as peculiaridades que o circunscrevem, o Município brasileiro posiciona-se em patamares ímpares aos demais Municípios de todas as outras Federações do mundo. (CASTRO, 1999, p. 60)

Bastos (1989, p. 276) leciona que “o Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente”.

Podemos dizer que há consenso entre os doutrinadores, ao ressaltarem tamanha inovação da Constituição de 88 e da condição ímpar que o Município brasileiro possui se comparado aos demais países federalistas.

Dessa forma, tem-se que o papel de destaque da municipalidade em direitos e deveres jamais alcançou um patamar de tamanho destaque em outras federações, sendo uma posição singular a desses entes federativos primários, que são colocados em condições de isonomia com os Estados-membros e com autonomia semelhante a esses, ainda que com amplitude reduzida.

A inclusão do Município na federação se fez necessária em razão das peculiaridades da República brasileira a fim de se ter um processo participativo mais democrático e que algumas limitações não diminuam ou descaracterizem a sua natureza de entidade federativa e a autonomia que é assegurada pela Constituição Federal.

No entanto, embora tenha ocorrido um enorme avanço para os Municípios com o reconhecimento à qualidade de ente federativo e sua garantia para desempenho de certas tarefas, ocorreu-se, *pari passu* um efeito danoso, na medida em que se passou a delegar às prefeituras municipais diversas atribuições que, muita vez, nem seriam juridicamente parte de suas competências. Pior, sem que sejam conferidas as devidas compensações financeiras pelo excesso de encargos exigidos das gestões municipais. Como bem expôs Ziulkoski (2012, p.9), “a autonomia tornou-se sinônimo de prefeiturização: “a autonomia hoje, no Brasil, é sinônimo de prefeiturização, de determinação para executar enquanto deveria ser sinônimo de descentralização e de democracia local.”

Assim, conforme fica demonstrado ao longo deste estudo, a delegação de atribuição aos Municípios é inversamente proporcional a concessão de receitas, pois são entes completamente dependentes de repasses, principalmente os de menor porte que não possuem outras fontes de recursos.

4. O CENÁRIO NACIONAL

No Brasil, a Constituição garante aos estados membros e aos Municípios autonomia para legislar. As competências estão definidas na Constituição Federal, como regra assim: da União nos artigos 21 a 24; dos Municípios no artigo 30; e dos Estados-Membros as competências remanescentes, artigo 25. No entanto, apesar dessa repartição elementar, a União detém competência exclusiva sobre diversas matérias, centralizando a maioria das competências e deixando margem pequena aos demais entes em alguns temas.

Além disso, a União detém a competência tributária residual⁸, podendo através de lei complementar instituir impostos que não sejam cumulativos. O sistema federal brasileiro também estabeleceu modalidades de transferências de recursos financeiros da União, para os Estados-membros e Municípios, previstos no artigo 159 da Constituição Federal. Dessa forma, a maior parte da receita dos demais entes da federação chega por meio de transferências realizadas pela União, configurando uma clara relação de dependência.

Atualmente, segundo a Associação Mineira dos Municípios – AMM, a cada R\$ 100,00 (cem reais)

8 Cf. art. 154, I, CF/88.

de tributos arrecadados no país apenas R\$ 18,00 (dezoito reais) chegam efetivamente aos cofres municipais, R\$ 26,00 (vinte e seis reais) aos Estados e restando R\$ 56,00 (cinquenta e seis reais) à União (AMM, 2015).

Resta evidente, que o repasse aos Municípios não é diretamente proporcional à quantidade e emergência de atribuições que lhe são exigidas, sendo necessária uma reforma na repartição de receitas tributárias com medidas significativas para uma distribuição mais justa e compatível com as atribuições.

O Fundo de Participação dos Municípios constitui uma modalidade de transferência de recursos financeiros da União para os Municípios, prevista no artigo 159 da Constituição Federal. É constituído por 24,5 % da arrecadação dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Industrializados (IPI). É considerado a fonte mais portentosa de recursos dos pequenos Municípios brasileiros.

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM – é uma de suas principais fontes de receita, tratando-se de uma transferência distributiva realizada pela União a todos os Municípios do Brasil, de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008):

O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os Municípios do País. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida. [...] Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os Municípios. O FPM é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946. A denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967. É importante observar que essa Constituição foi promulgada pelo regime militar (vigente entre 1964 e 1985), com orientação fiscal fortemente centralizadora. Mesmo assim, a partilha de receitas, espinha dorsal do pacto político federativo, não foi revogada (ainda que tenha se dado em valores mais modestos).

Encerrado o regime militar, aprovou-se uma nova Constituição em 1988 (atualmente em vigor), cujo espírito descentralizador resultou em forte aumento da participação dos Municípios na receita da União.

Voltando à análise da repartição de receitas, iniciada acima, cumpre esclarecer que nem com o repasse do FPM, a realidade se torna diferente. Para se compreender a distribuição, cabem os esclarecimentos de Mendes, Miranda e Cosio (2008):

O art. 159, I, b, d, e, da Constituição estabelece que sejam entregues aos Municípios, 24,5% dos 49% provenientes do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos Industrializados (IPI). Do seu valor total, 10% vão para as capitais do Estado, 86,4% vão para os Municípios que não sejam capitais e 3,6% são para Municípios com grande população.

Então, observe que para as capitais, aquele valor de 10% (“FPM – Capitais”) é distribuído, de acordo com o “coeficiente de participação”, obtido pelo “fato representativo da população e pelo fato representativo do inverso da renda per capita de cada Estado, estabelecidos respectivamente nos artigos 91 e 90 do Código Tributário Nacional” (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). A fórmula que rege a parcela a ser distribuída para cada capital é a seguinte:

$$Ve = (0.1 * FPM * CPe * CIRPe) / [e (CPe * CIRPe)],$$

Onde:

Ve = valor a ser recebido pela capital do Estado e;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CPe = coeficiente relativo da população da capital do Estado e em relação ao total de população de todas as capitais (ver Tabela III.2);

CIRPe = coeficiente relativo ao inverso da renda per capita do Estado;

e (CPe * CIRPe) = somatório dos coeficientes de todas as capitais.

Já, no que tange aos 86,4% aos demais Municípios que não sejam capitais (denominado “FPM – Interior”), a regra é outra: repartem-se conforme critérios estabelecidos no Decreto-Lei nº. 1.881, de 1981, sendo que “há um limite de repartição aos Municípios de acordo com o coeficiente de participação dos Estados estabelecidos na Resolução do TCU (Tribunal de Contas da União) nº. 242/90, de 02 de janeiro de 1990”. (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008). Eis a tabela dessa repartição, extraída do próprio Decreto-Lei supra:

Categoria do Município, segundo seu número de habitantes	Coeficiente
a) Até 16.980	
Pelos primeiros 10.188	0,6
Para cada 3.396, ou fração excedente, mais	0,2
b) Acima de 16.980 até 50.940	
Pelos primeiros 16.980	1,0
Para cada 6.792 ou fração excedente, mais	0,2
c) Acima de 50.940 até 101.880	
Pelos primeiros 50.940	2,0
Para cada 10.188 ou fração excedente, mais	0,2
d) Acima de 101.880 até 156.216	
Pelos primeiros 101.880	3,0
Para cada 13.584 ou fração excedente, mais	0,2
e) Acima de 156.216	4,0

A fim de evitar a criação de novos Municípios, pelos Estados, com o propósito de extrair recursos que poderiam ser destinados a outros Estados, A LC 62, de 28 de dezembro de 1989, determinou-se que, para essa parcela do FPM, o seguinte:

Art. 5º. [...]

Parágrafo único. No caso de criação e instalação de Município, o Tribunal de Contas da União fará revisão dos coeficientes individuais de participação dos demais Municípios do Estado a que pertence, reduzindo proporcionalmente as parcelas que a estes couberem, de modo a lhe assegurar recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

Alerta Mendes, Miranda e Cosio (2008) que “com a introdução dessa regra, o somatório por estado dos coeficientes de participação dos Municípios permanece vinculado ao tamanho da população de cada estado em 1º de julho de 1989”, tudo nos termos de estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, a fórmula de cálculo da distribuição do FPM-Interior é dada por:

$$Vie = (0.864 * FPM * CPie * e) / e CPie,$$

Onde:

Vie = valor a ser recebido pelo Município i situado no Estado e;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

e = participação do Estado e no FPM-Interior (ver Tabela III.5)

CPie = coeficiente relativo à população do Município i situado no Estado e (ver Tabela III.4);

e CPie = somatório de todos os coeficientes dos Municípios do Estado e.

Enfim, ainda restam 3,6% para Municípios que não são capitais, mas que têm grande volume populacional, segundo critérios próprios do FPM. Trata-se do “FPM-Reserva”.

Segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008) ele visa diminuir o “viés do FPM-Interior em favor dos Municípios de menor população”, deixando claro que “mais especificamente, participam dessa reserva os Municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes (aqueles com coeficiente igual ou superior a 3,8 – ver Tabela III.4). Esses Municípios também são beneficiários da parcela de 86,4%”. Somatório de verbas que aumenta o resultado final.

Para seu cálculo, observam-se, também, a seguinte fórmula:

$$\text{Vir} = (0.036 * \text{FPM} * \text{CPir} * \text{CIRPei}) / r (\text{CPir} * \text{CIRPei})$$

Onde:

Vir = valor a ser recebido pelo Município i participante da reserva;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CPir = coeficiente relativo à população do Município i em relação ao total da população dos Municípios participantes da reserva (ver Tabela III.2);

CIRPei = coeficiente relativo ao inverso da renda per capita do Estado onde se situa o Município i;

r (CPir*CIRPei) = somatório de todos os coeficientes dos Municípios participantes da reserva.

Como se constata, o FPM é a maior e mais importante fonte de receita de Municípios com até 10 mil habitantes. Eles sobrevivem, basicamente, desses repasses. Na pesquisa realizada pela Frente Nacional dos prefeitos, estimou-se a participação do FPM na receita corrente dos Municípios por faixa populacional, nota-se que há um impacto maior nos Municípios com menos de 10 mil habitantes, onde o FPM respondeu, em média, por 45,5% da receita corrente, vejamos:

<i>Até 10 mil habitantes</i>	<i>45,5%</i>
<i>Até 20 mil habitantes</i>	<i>34,6%</i>
<i>De 20 mil até 50 mil habitantes</i>	<i>25,9%</i>
<i>De 50 mil até 100 mil habitantes</i>	<i>19,1%</i>
<i>De 100 mil até 200 mil habitantes</i>	<i>15,0%</i>
<i>De 200 mil até 500 mil habitantes</i>	<i>9,6%</i>
<i>Acima de 500 mil habitantes</i>	<i>5,2%</i>

Além de pequeno o valor, o FPM obedece a certos critérios, que são muito criticados pelos analistas do modelo federativo brasileiro. A exemplo de Palacios (2015, p. 345) que entende que “no que tange a redistribuição regional e a redução do hiato fiscal o FPM não cumpre sua função ao beneficiar, pelo critério populacional, Municípios que já tem bons serviços em detrimento daqueles onde o serviço não é muito bom”.

Isso, justamente, porque o repasse é feito obedecendo a coeficientes que são divididos de acordo com a faixa populacional em que o Município se encontra, podendo variar entre 0,6 e 4,0. Assim, não é incomum que um Município de 1.000 (um mil) habitantes receba o FPM idêntico a um de 10.000 (dez mil), pois, para passar para o próximo coeficiente, de 0,8, é necessário atingir 10.188 (dez mil cento e oitenta e oito) habitantes.

Para exemplificar, o Município de Serra da Saudade (MG), possui população de 822 (oito-

centos e vinte e dois) habitantes; já o de Guarani (MG), possui 9.031 (nove mil e trinta e um). Nesses casos, ambas as cidades recebem o mesmo valor de FPM, advindos do coeficiente de 0,6.

Isso, por si, já leva a refletir sobre os critérios de justiça adotados nessa partição.

De acordo com a Associação Mineira dos Municípios (AMM), 480 (quatrocentos e oitenta) Municípios mineiros estão no menor coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2017, ou seja, recebendo o menor repasse, de 0,6. (AMM, 2017).

Não há dúvidas de que quem mais sofre com atraso e diminuição dos repasses são as cidades menores, pois são mais dependentes desses recursos por não possuírem uma economia local forte, para gerar outras fontes de receitas.

No entanto, o maior problema, ainda, não é esse. Na realidade ele está no excesso de atribuições e contrapartidas que os Governos, federal ou estadual exigem dessas Prefeituras, desproporcionais aos recursos que elas possuem. Isso lhes gera um deficit, no qual a receita chega à contramão das despesas que só crescem⁹.

5. NECESSIDADE DE REVISÃO DO MODELO DE REPARTIÇÃO

No atual sistema de repartição de receita cabe ao Governo Federal realizar a distribuição das receitas mais significativas o que gera uma dependência dos Estados e Municípios. Sendo necessário avaliar a necessidade de mais recursos diretos e menos repasses por meio de convênios e emendas parlamentares, a fim de se evitar a “barganha política” e prestigiar a autonomia constitucionalmente prevista para que os recursos sejam aplicados no que realmente é de interesse local.

De acordo com Coelho (2001, p. 56), há uma concentração de recursos na União, devido ao próprio fato dela possuir a competência residual na matéria:

Uma distribuição equitativa dos impostos poderia prescindir desse mecanismo de repartição de receitas tributárias. De fato, não há como deixar de reconhecer que a União além de concentrar em suas mãos os principais impostos, detém, tradicionalmente, a competência residual nessa matéria. A única forma de assegurar a independência político-administrativa às entidades da Federação é reformular a discriminação constitucional de rendas para conferir-lhes autonomia financeira.

Dessa forma, é preciso rever o que de fato é dever das competências municipais, vez que lhe são atribuídos muitos serviços que são de responsabilidade do Estado e da União, prejudicando, assim, a qualidade dos serviços públicos que a Prefeitura de fato deve oferecer.¹⁰

[...] o sistema federativo brasileiro já experimentou várias mutações em sua composição - de excessivamente centralizado a descentralizado. Neste momento, é necessário repensar as medidas vitais como um avanço “colocar o pêndulo no centro” equilibrando as relações entre Estados e União Federal, ao ponto de garantir e restabelecer o ponto de equilíbrio entre os Estados Federados, contando em suas decisões com a participação de governadores, da sociedade e do setor produtivo. (MONTESCHIO, 2016. p. 243-244)

9 A título de exemplificação da municipalização dos serviços, recentemente foi exigido das prefeituras que assumissem a gestão da iluminação pública. Os Municípios brasileiros tiveram que assumir um serviço mesmo sem condições técnicas e recursos financeiros. Segundo a Associação Mineira dos Municípios (AMM), a municipalização desses serviços deve gerar um aumento de custos da ordem de 30% nessa área. Ressaltando que estamos tratando dos Municípios de pequeno porte, pois para os de grande porte, acima de 100 mil habitantes, essa municipalização do serviço pode ser vantajosa. (AMM, 2017).

10 Como no caso da iluminação pública, ocorre também que em diversos programas do governo federal ou estadual, o programa é criado e imposto aos Municípios e o custo real da implementação desses projetos não acompanha o repasse, levando diversas prefeituras a não conseguirem desenvolver o projeto no tempo estipulado e tendo que devolver o repasse, anteriormente recebido. Paralelamente a essa situação, há uma concentração excessiva dos recursos com a União.

Sabe-se que a população local espera do Município a capacidade de sanar suas reivindicações, visto que é o ente da federação mais próximo do cidadão gerando uma sobrecarga impraticável para as prefeituras, pois as despesas só crescem e as receitas não acompanham tamanho crescimento.

A proximidade entre as prefeituras e os cidadãos possui dois lados: o positivo que é a possibilidade que a gestão municipal possui de governar de acordo com interesses locais, buscando saciar as necessidades daquela população; o negativo, pois os gestores se vêem em meio a um mundo de possibilidades, no entanto, sem possibilidades. Isso porque, os recursos já estão totalmente engessados e antes de entrarem aos cofres dos Municípios, estes, já estão comprometidos.

Os Municípios destinam suas receitas, principalmente, para a folha de pagamento dos servidores, em média 50% da receita e também para a saúde (15%) e educação (25%), ambos os setores têm destinação mínima obrigatória, definida pela Constituição e Lei Complementar. Mesmo com índices altos de destinação mínima, é muito comum que a maioria aplique porcentagem superior, pois as demandas e atribuições de suas responsabilidades são crescentes. De acordo com uma pesquisa realizada pela Aequus Consultoria, publicada no Anuário Multicidades - Finanças dos Municípios do Brasil (2016), a média dos gastos com Saúde, por exemplo, pode chegar a 24%. (BRASIL, 2012).

Ademais, citando o exemplo na área da Saúde, que é hoje um grande desafio enfrentado pelos gestores municipais em razão de ser a despesa que obtém o maior índice de crescimento dos últimos anos, os Municípios gastam, em média, 53% a mais com Saúde do que o exigido por lei.

Há diversos fatores que contribuíram para esse aumento, ano após ano, como a universalização e municipalização da saúde que possibilitou melhoria na qualidade dos munícipes, mas em conjunto com o aumento da demanda de serviços de média e alta complexidade que envolvem tratamentos e equipamentos de alto custo, acarretam em uma sobrecarga aos orçamentos dos entes municipais.

Além disso, os Municípios passam por uma enorme “judicialização da saúde” que é o crescente número de processos judiciais para custear tratamentos de alto custo e na maioria das vezes, principalmente nos Municípios menores, o impacto nas finanças de arcar com tratamentos inicialmente não orçados é grave, pois distorce o planejamento orçamentário.

O número de ações que pleiteiam a obrigação do governo a fornecer medicamentos caros é crescente. Para que se tenha ideia, segundo o ministério da saúde, a justiça acata 9 em cada 10 pedidos por remédios via demanda judicial.

O problema é que muitas vezes os remédios fornecidos nem estão registrados na ANVISA ou são tratamentos experimentais que são constantemente concedidos, conforme apurou a pesquisa da FAPESP, além disso, destacou-se também que “A preocupação com o impacto da judicialização nos Municípios é justificável. Há casos em que uma única ação pode comprometer todo o orçamento da saúde de uma cidade de pequeno porte”. (PIERRO, 2017).

É importante frisar que o Município, Estado e Governo Federal têm suas respectivas responsabilidades para a gestão da saúde pública brasileira. O percentual de investimento financeiro de cada um é atualmente definido pela Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012, resultante da Emenda Constitucional nº 29.

Cumprido esclarecer que no Brasil há três níveis de atenção à saúde, são eles: O primário (de baixa complexidade), o secundário (média complexidade) e o terciário (alta complexidade).

De acordo com a Constituição Federal, os Municípios são obrigados a destinar 15% do que arrecadam à saúde, para os governos estaduais, este percentual é de 12%. Já para o Governo Federal o cálculo é mais complexo, sendo necessário contabilizar o que foi gasto no ano anterior, mais a variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Assim, a variação é somada ao que se gastou no ano anterior para então se definir qual será o valor da aplicação mínima do ano.

Feitas essas considerações, é possível constatar o quanto a administração municipal se vê pressionada pelas demandas cotidianas e emergentes que lhes são alocadas, em detrimento dos escassos e limitados recursos destinados.

6. COOPERAÇÃO FEDERATIVA: SERIA UMA SOLUÇÃO?

A ideia de cooperação entre os entes da federação brasileira está fundamentada no art. 23 da Constituição Federal que dispõe sobre as competências comuns dos entes da federação, vejamos:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Nota-se que há inúmeras áreas que são de competência comum a todos os Entes da Federação, mas em razão dos Municípios serem mais próximos da população as cobranças nas Prefeituras são sempre maiores, fazendo com que os gestores municipais tenham que fazer verdadeiras mágicas para satisfazer as necessidades.

No intuito de compor a ineficácia das transferências constitucionais em suprir as despesas dos Municípios, há a cooperação intergovernamental que pode ser um instrumento eficaz para que haja diminuição das desigualdades e satisfação das reais necessidades locais.

A União, os Estados e Municípios de todas as regiões do país precisam cooperar para que as competências comuns, como educação e saúde, sejam efetivamente satisfeitas e esses benefícios resultem em melhora na qualidade de vida dos cidadãos.

Dessa forma, principalmente o Governo Federal, que possui maior concentração de receita, deve cooperar, pois se sabe que mesmo após a repartição de recursos, pelas transferências constitucionais a União concentra mais da metade da arrecadação, além de possuir maior número de competências para instituir tributos.

Frisa-se que é necessário compreender que todos são parte do mesmo Brasil e que todos os entes buscam os mesmos objetivos como nação dispostos expressamente na Constituição Federal no artigo 3º. Dessa forma, a cooperação tem que estar sempre presente, pois não se pode viver em “guerras fiscais”, judicializando a distribuição tributária.

Nota-se que alguns Municípios utilizarão do instituto da cooperação em suas regiões ao se depararem com problemas orçamentários para realizar determinada demanda formam consórcios

regionais para baratear os custos, bem como instituem Associações regionais que visam atender aos interesses de diversos Municípios.

Trata-se de uma alternativa, como exemplo, tem-se o caso da iluminação pública, já citado anteriormente, que passou para a competência municipal. Alguns Municípios pequenos, observando que o custo de arcar sozinho com a manutenção seria alto, realizaram consórcio de iluminação pública, no qual uma mesma empresa atende diversos Municípios de uma mesma região barateando significativamente os custos.

O que se propõe é trazer a cooperação para o âmbito nacional, no intuito de “desafogar” os Municípios de tantas atribuições.

Assim, a ideia cooperação pode ser entendida como auxílio entre os Entes para a consecução de um fim comum, obrigando-os dentro do que fora pactuado entre os entes, sendo uma relação baseada na confiança política.

7. CONCLUSÃO

Como se pode perceber no presente estudo, há, atualmente, a necessidade de se discutir, especialmente, os limites das atribuições municipais, bem como a desproporcional partilha dos recursos que lhe são destinados, baseados em uma atual estrutura federativa que precisa ser repensada.

A autonomia municipal, prevista na Constituição, está comprometida, resultando em um desequilíbrio federativo que acarreta na dependência do ente municipal, atualmente, verdadeiro “refém” dos governos estadual e federal.

Os recursos municipais são extremamente escassos para cumprir com as demandas e são usados, quase que exclusivamente, para a folha de pagamento das prefeituras, saúde e educação sendo necessário combinar novos instrumentos que possibilitem aos entes investirem nos seus municípios trazendo efetiva qualidade de vida e que os permitam verificar se houve ou não desenvolvimento através de indicadores.

Além disso, deve-se aprofundar em estudos que realizem um levantamento do que os Municípios, principalmente os menores, mais necessitam, quais são suas maiores demandas, a fim de evitar o desperdício de recursos financeiros com obras ou convênios que não são as maiores necessidades daquele local. Isso porque o Brasil é um país multifacetário com 5.570 Municípios, distribuídos em 26 Estados-membros. Não se pode tratar todos esses entes como iguais, pois há enormes discrepâncias regionais que precisam ser sanadas para cumprir objetivos previstos na Constituição Federal

A Cooperação intergovernamental poderá ser uma solução em razão das transferências constitucionais não serem suficientes para satisfazer os interesses locais por não observar as peculiaridades de cada região ou Município, podendo se fazer uma alocação qualitativa de recursos na qual será observada os reais interesses e necessidades locais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- AMM. *AMM disponibiliza previsão das transferências constitucionais dos municípios para 2017*. Disponível em: <<http://portalamm.org.br/wpcontent/uploads/Par%C3%A2metrosmacroecon%C3%B4micos-para-a-LOA-2017.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- AMM. *Paralisação é esclarecida em cartilha da AMM*. Disponível em: <<http://portalamm.org.br/paralisacao-e-esclarecida-em-cartilha-da-amm/>>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- AZEVEDO, Solange Azevedo. *Remédios nos Tribunais*. Publicado em 2009. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,ERT59499-15257,00.html>>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.
- CASTRO, Jose Nilo de Castro. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- Frente Nacional dos Prefeitos. *Anuário: Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil*. Vitória: Aequis Consultoria, 2016.
- IBGE: *Estimativa da população dos Municípios brasileiros com data de referência em 1º julho de 2016*. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97868.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2016.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- ALARCÓN, Peitro de Jesús Lora. *Ciência política, Estado e direito público: uma introdução ao direito público da contemporaneidade*. São Paulo: Verbatim, 2014.
- MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma>>. Acesso em: 11 fev. 2017.
- MONTESCHIO, Horácio. *Federalismo brasileiro e uma necessidade de sua releitura diante das mudanças jurídicas e políticas*. In *Constituição e democracia I* [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF; Coordenadores: Beatriz Vargas Ramos G. De Rezende, Horácio Wanderlei Rodrigues – Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 226-244.
- MORAES, Alexandre de. A necessidade de fortalecimento das competências dos Estados-Membros na federação brasileira. In: RIBEIRO, Patrícia H.; GUERRA, Arthur Magno e Silva. *25 anos da Constituição Brasileira*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2013, p.121-151.
- PALÁCIOS, Fernando Rocha. *A cooperação federativa como instrumento do desenvolvimento e redução das desigualdades regionais no Brasil*. In *Direito, economia e desenvolvimento sustentável*. I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara; coordenadores: Fabiano Teodoro de Rezende Lara, Gustavo Assed Ferreira, Susana Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

PIERRO, Bruno de Pierro. Demandas Crescentes. *Revista Pesquisas FAPESP*. 2017. Disponível em: <http://revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2017/02/018-025_Judicializacao_252_NOVO.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2017.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. *Federalismo brasileiro: a repartição de rendas tributárias e o município*. Uma proposta. In: hermenêutica constitucional: homenagem aos 22 anos do grupo de estudos Maria Garcia. GONÇALVES JUNIOR, Gerson Carneiro; BETTINI, Lucia Helena Politi; MOREIRA, Eduardo Ribeiro (orgs). Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

ZIULKOSKI, Paulo Roberto. *XV Marcha: Um Novo Momento*. In: O Poder Local na construção de uma nova realidade/ Confederação Nacional de Municípios – Brasília: CNM, 2012, p.11-23.

Recebido em: 24/04/2017

Aprovado em: 25/08/2017

Como citar este artigo (ABNT):

GUERRA, Artur Magno e Silva; NEVES, Paula Resende. Federalismo de Cooperação: O Excesso de Atribuições às Gestões Municipais. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.32, p.134-147, maio/ago. 2017. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2017/10/N.32-09.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.